BOSMAN & VOS

VOORSTUDIE ALLES IS GEZONDHEID…

16 december 2014

Paul Poortvliet, Crista Vonkeman-Karaca

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

Met deze voorstudie geven we een beeld van de voortgang in het eerste jaar van 'Alles is Gezondheid…' (AiG). Het is nog te vroeg om effecten te evalueren, daarom is de kernvraag of het programma goed in de steigers staat en of de juiste condities zijn gecreëerd om resultaten en effecten te bereiken. Vanuit de bevindingen geven we aanbevelingen voor het vervolg van het programma.

AiG is een programma van het Rijk en maatschappelijke partners. Beide bewindslieden van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn politiek verantwoordelijk voor het programma. Voor de afzonderlijke ambities zijn ook de bewindslieden van de ministeries van Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Binnenlandse Zaken (BZK) en Infrastructuur en Milieu (I&M) aanspreekbaar.

Doelen van AiG zijn: 1) De gezondheid van mensen bevorderen en chronische ziekten voorkomen, door een integrale aanpak in de omgeving waarin zij wonen, werken en leren. 2) Preventie een prominente plek geven in de gezondheidszorg. 3) Gezondheidsbescherming op peil houden en nieuwe bedreigingen het hoofd bieden. Daarnaast wil het programma de gezonde levensverwachting van laagopgeleiden substantieel verbeteren. Om deze doelen te bereiken verbindt AiG een brede coalitie van partners.

AiG is van start gegaan met een conferentie. Deze conferentie liet zien dat er een stevig draagvlak voor het programma. Partijen uit alle domeinen zijn aangehaakt en het proces van uitbreiding verloopt volgens plan. Veel hebben zich in de loop van 2014 met een Pledge (een plechtige belofte) aan de ambitie van het programma verbonden. Op 1 december 2014 waren 149 Pledges ondertekend, daarmee is de doelstelling (100) voor 2014 ruim behaald.

Plegdes komen voort uit bestaande initiatieven en bewegingen. Redenen om met de eigen beweging aan te sluiten bij AiG zijn: het verbreden van de beweging en het netwerk; het biedt de gelegenheid om de eigen inzet op preventie en gezondheid te concretiseren; het helpt om partners in het eigen netwerk te committeren en het programma geeft een impuls aan de eigen beweging. Bij het opstellen van de Pledge formuleren partijen extra activiteiten en doelen. Ook voor Pledges waar beoogde resultaten nog niet heel concreet zijn geformuleerd, kan een Pledge een belangrijke stap vooruit zijn. Aansluiting is dan het begin van een eigen beweging, en een nieuwe manier van denken en werken met een focus op gezondheid.

De conclusie vanuit deze voorstudie is dat het programma grotendeels in de steigers staat. In de opzet van het programma zijn condities gecreëerd die passen bij actuele inzichten over effectieve netwerkbenaderingen en de rol van de overheid in een netwerksamenleving. Hiermee is een basis gelegd voor het bereiken van de beoogde resultaten en effecten.

Het accent bij de activiteiten vanuit AiG heeft tot nu toe sterk gelegen op de aansluiting van partijen en het opbouwen van het programma. Om het programma te laten slagen is het noodzakelijk om in de volgende fase meer nadruk te leggen op de onderlinge verbinding en de netwerkfunctie van AiG. Het potentieel dat veel partijen voor hun eigen beweging zien, moeten ze kunnen verzilveren. De kunst is om dit te bewerkstelligen zonder dat bal hiervoor geheel bij het AiG bureau en bij VWS komt te liggen. Juist in de (netwerk)verbinding zit ook het mobiliseren van partijen. Ze moeten geprikkeld worden (door elkaar en door het bureau) om bij te dragen aan het surplus van AiG.

Hiertoe geven we de volgende aanbevelingen:

1. *Organiseer inspirerende ontmoetingen*

Breng partijen bij elkaar. Gezamenlijke acties kunnen uitmonden in versnelling en verhoging van het maatschappelijke rendement. Het programmabureau heeft door haar grote netwerk veel kennis van ideeën, van wensen en mogelijkheden. Dit zijn ideeën waar Pledgehouders niet altijd zelf op komen, mogelijkheden die niet meteen voor de hand liggen.

2. *Bepaal met een aantal partijen een strategisch doel en een strategisch plan*

De surplus en kracht van AiG ligt in het netwerk. Aan het programma zijn invloedrijke personen en partijen verbonden (veldpartijen, ambassadeurs, inspiratoren, bewindslieden). Verbind een aantal van deze personen en partijen aan een aantal speerpunten en strategische doelen, iets dat de beweging van AiG verder kan helpen of voor een doorbraak kan zorgen rond een bepaald dossier. Verbind aan het strategische doel een gezamenlijke aanpak.

3. *Stimuleer digitale uitwisseling*

Maak de website tot een platform voor uitwisseling en slim samenwerken. Zorg steeds voor actuele namen, adressen, contactgegevens en zichtbaarheid van specifieke kenmerken. Open een chat-forum voor aangesloten organisaties en andere betrokkenen, niet alleen voor communicatie met het programmabureau maar vooral ook voor de Pledges onderling. Door meerdere zoekwoorden te koppelen aan de verschillende Pledges kan de site een digitale bron van kennisdeling zijn. Knoop partijen zo ook digitaal aan elkaar.

4. *Communiceer slim en onverwacht, opvallend en inspirerend*

Laat je zien, laat van je horen, breng reuring te weeg, prikkel, adresseer en daag uit – ook met de communicatiemiddelen en uitingsvormen.

5. *Maak resultaten zichtbaar*

De komende periode van AiG is het van belang om een manier te zoeken die niet alleen de ambitie in de Pledge zichtbaar te maken. Focus op voortgang communiceer over positieve resultaten en ‘best practices’. Het belangrijkste doel van deze voortgangsinformatie is om de beweging steeds weer impulsen te geven, om de acties van Pledges van zich te laten spreken, om de initiatieven vooruit te helpen en de Pledgehouders bij de les te houden. Het idee is om daarmee over de grenzen van domeinen, bedrijven, organisaties en overheden heen vernieuwingen en verbindingen te stimuleren, uit te dagen en aan te jagen.

6. *Denk na over het vervolg op het programma*

Het programma loopt t/m 2016. Vooralsnog is gekozen voor een pioniersbenadering, waarin weinig is vastgelegd in structuren en regels en vooral is ingezet op het mobiliseren van partijen en handelen naar bevinden. Dit werkt goed en is er geen reden om naar een andere vorm te gaan. Het is wel van belang om goed te blijven monitoren of deze opzet ook op termijn nog functioneert en te bepalen hoe je de aanpak AiG het best kunt verankeren. Wij verwachten dat het najaar van 2015 hiervoor een goed moment is. Dan is duidelijk of de verbindende en stimulerende aanpak ook tot resultaten leidt.

1. INLEIDING

In 2013 is het Nationaal Programma Preventie gestart (NPP). In de *uitwerking* kreeg het de titel 'Alles is Gezondheid… (AiG)'. Het programma is gericht op een gezonder en vitaler Nederland en loopt t/m 2016.

AiG is een programma van de overheid en maatschappelijke partners. De gedeelde ambitie is om een nationale beweging in gang te zetten. Een brede coalitie van partners is in een netwerk betrokken bij het programma. Hiervoor zijn 'Pledges' ondertekend. Dit is een plechtige belofte. Met de inzet van deze stakeholders wordt gezocht naar de verbinding tussen gezondheid en andere maatschappelijke doelen.

ZonMw draagt zorg voor de monitoring van de voortgang van het programma. Deze bestaat uit vier onderdelen:

1. Deze voorstudie (looptijd juli t/m november 2014).
2. Aansluitend op de voorstudie vindt een bestuurlijk organisatorische evaluatie van de aanpak van AiG plaats. Een Consortium van de Universiteiten van Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Amsterdam, het RIVM en Common Eye evalueert de doeltreffendheid van de aanpak van AiG. (december 2014 tot einde programma).
3. Monitor van de voortgang met indicatoren (door RIVM, loopt gedurende het hele programma).
4. Effectiviteits- en implementatieonderzoek (ZonMw heeft hiervoor een open call uitgezet. Start uitvoering is medio november 2014 en eindigt december 2016). Het gaat hier om onderzoek op het niveau van de Pledges.

1.1. DOEL VAN DE VOORSTUDIE

Het doel van deze voorstudie is om binnen enkele maanden na de start van het AiG programmabureau voortgangsinformatie te genereren:

- Voor betrokken partijen om het programma verder vormt te geven.
- Voor het kabinet om de Tweede Kamer te informeren.

1.2. VRAAGSTELLING

De hoofdvragen bij deze voorstudie zijn:

1. Wat is de veronderstelde werking van AiG?
2. Uit welke elementen bestaat AiG? Wat is de inzet?
3. Welke processen brengt AiG op gang?
   a. Hoe verloopt het proces van de uitbreiding van de Pledges? Sluiten zich nieuwe partners aan? Wat maakt dat partijen Pledges ondertekenen?
   b. Worden de Pledge-activiteiten en inspanningen ingezet zoals beoogd?
   c. Komen alle domeinen aan bod?
   d. Stemmen uitvoerders van de Pledges af? Is er sprake van netwerkvorming en kennisdeling?
4. Is de verwachting dat de aanpak van AiG de implementatie van het voorgenomen beleid stimuleert?
5. Wat kan anders of beter en welke bijsturing is nodig?

1.3. OPZET VOORSTUDIE

Deze voorstudie geeft een kwalitatieve beschrijving van de inzet van het AiG programma bureau en het Rijk als partner. We geven een indruk van de eerste ervaringen van betrokkenen. In de voorstudie kijken we naar de volgende elementen:

1. Veronderstelde werking van het programma
2. Voortgang en inzet van het programmabureau, departementen en andere stakeholders

3. Resultaten en effecten

Omdat het programma recent is gestart, ligt het accent op de eerste twee elementen. Resultaten en effecten (output en outcome) nemen we mee als perspectief. Het gaat daarbij om de vraag of de condities zijn geschapen om tot de beoogde resultaten en effecten te komen (staat het programma goed in de steigers).

Ad 1. De veronderstelde werking van het programma

De voorstudie is gericht op:

- Expliciteren van de probleemstelling
- Expliciteren van de veronderstelde werking van AiG
- Spiegelen van de veronderstelde werking aan kennis die al beschikbaar is over netwerkbenaderingen, overheidssturing en samenwerken tussen uiteenlopende organisaties.

Ad 2. De inzet vanuit het programmabureau, departementen en andere stakeholders

Met de voorstudie brengen we het volgende in kaart:

- De opzet van het programma
- De aanpak van het programmabureau en betrokken departementen
- De inzet van Pledgehouders
- De inzet van andere betrokken stakeholders (zoals leden inspiratiegroep, platform)

Ad 3. Resultaten

In de voorstudie evalueren wij het resultaat van de inzet tot nu toe. Is al sprake van een beweging? Neemt het aantal Pledgehouders toe? Komt inderdaad een dynamiek tot stand en waaruit blijkt dit? Lukt het om met AiG de juiste condities te scheppen om een beweging op gang te brengen? Is het aannemelijk dat die beweging ook richting de beoogde effecten gaat?

1.4. AANPAK VAN DE VOORSTUDIE

Deze voorstudie bestond uit de volgende activiteiten:

- Deskresearch
  - Analyse van kamerstukken (schriftelijke en mondelingen vragen en correspondentie).
  - Documentenanalyse AiG (Pledges, bijeenkomsten, notities).
- Groepsinterview programmabureau AiG
  - Reconstructie van de opzet van het AiG programma en inzicht in de actuele werkwijze.
- Negen interviews met departementen
  - Ministeries van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Infrastructuur en Milieu (I&M).
- Vijftien interviews met Pledgehouders, ambassadeurs en inspiratoren
  - Gespreid over de domeinen, type partijen en vormen van samenwerking

Alle interviews waren vertrouwelijk. Een uitgebreide beschrijving van de aanpak staat in de bijlage.

1.5. LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven we de opzet van het programma. Vervolgens benaderen we het programma op twee manieren. Ten eerste schetsen we in hoofdstuk 3 het perspectief van de respondenten op de voortgang van het programma. Vervolgens geven we in hoofdstuk 4 een reflectie

op AiG vanuit bestaande kennis over netwerksamenwerking en overheidssturing in een netwerksamenleving. Tenslotte trekken we in hoofdstuk 5 conclusies en geven we aanbevelingen voor het vervolg van AiG.

2. OPZET PROGRAMMA ALLES IS GEZONDHEID…

2.1. ACHTERGROND

Nederlanders leven steeds langer en brengen hun leven voor het grootste deel in goede gezondheid en zonder lichamelijke beperkingen door. Nederland doet het op het gebied van de volksgezondheid dan ook goed en in een aantal opzichten beter dan vergelijkbare landen. Er is echter nog ruimte voor verbetering. Dat moet ook, want twee langjarige trends vragen aandacht: de gezondheidsverschillen tussen lager en hoger opgeleiden zijn groot en dreigen groter te worden. Verder neemt het aantal chronische ziekten en het aantal chronische ziekten per persoon toe. De ziektelast van deze ziekten is deels vermijdbaar. De ambitie is dan ook om voorgenoemde trends om te buigen voor een gezond en vitaal Nederland.

Op veel plaatsen zijn mensen en organisaties actief om mensen in Nederland nog gezonder te laten leven, wonen en werken. Rijk, gemeenten, scholen, zorgpartijen, bedrijven, sportverenigingen en tal van maatschappelijke organisaties spannen zich in voor gezondheidsprogramma's. De initiatieven zijn goed, maar het is nog te vaak kleinschalig, versnipperd en ad hoc waardoor echte impact ontbreekt. Om tot meerwaarde te komen is betrokkenheid, opschaling, samenwerking en focus nodig, zodat al die afzonderlijke druppels een golf worden met de kracht om echt verschil te maken. Daarom heeft de overheid het initiatief genomen om samen met al die partners het programma 'Alles is Gezondheid…' (verder AiG) te starten als een Nationaal Programma Preventie voor de periode 2014 t/m 2016. Het is een kabinetsbreed programma. Beide bewindslieden van VWS zijn politiek verantwoordelijk voor het programma. Voor de afzonderlijke ambities zijn ook de bewindslieden van de ministeries van OCW, SZW, BZK, EZ en I&M politiek aanspreekbaar.

De eerste periode van Alles is Gezondheid… stond in het teken van het 'in de steigers zetten' van het programma (inclusief het programmabureau). In dit hoofdstuk laten we zien hoe AiG vorm heeft gekregen (opzet en structuur).

2.2. UITGANGSPUNTEN

Het programma wil de komende drie jaar de randvoorwaarden creëren waarbinnen alle gezondheid gerelateerde activiteiten kunnen bijdragen aan een blijvend effect. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

Behoud van speerpunten – uit het oogpunt van beleidsconsistentie houdt het programma AiG vast aan de eerder gekozen speerpunten van gezondheidsnota's: roken, alcoholgebruik, overgewicht, depressie en diabetes. In de meest recente gezondheidsnota 'Gezondheid dichtbij' is bewegen daaraan toegevoegd.

Meer focus en verbinding – om meer focus, samenhang en minder vrijblijvendheid te creëren, worden de speerpunten nadrukkelijk in samenhang met de verschillende domeinen gebracht (zorg, school, de wijk, werk en gezondheidsbescherming).

Integraal met de overheid als één van de partners – het programma is geen exclusief overheidsprogramma. De inzet van veel verschillende maatschappelijke partijen, op veel verschillende beleidsterreinen, is nodig om echt effect te hebben. Daarbij wordt verbinding gezocht tussen gezondheid en andere maatschappelijke doelen.

Beweging op gang brengen – het programma beoogt samen met partners de groeiende aandacht voor preventie en gezondheid een flinke duw in de rug te geven. Met de nadruk op 'in beweging komen' en 'van denken naar doen' gaan, zullen er verschillen per domein en activiteit ontstaan:

verschillen in de mate van concreetheid en verschillen in fase. Aan het eind van de programmaperiode wordt herijkt en zo nodig de koers bijgesteld.

Decentralisatietrajecten – de grote decentralisatietrajecten (participatiewet, hervorming AWBZ, transitie jeugdzorg) zorgen voor grote veranderingen in het zorg- welzijns- en gezondheidszorgdomein maar bieden ook kansen om preventie een goede plek te geven bij het voorkomen en verminderen van (sociale) problemen. Preventie en gezondheid moeten geen aparte lijn zijn, maar onlosmakelijk onderdeel zijn van de uitvoering van de decentralisatietrajecten op lokaal niveau.

2.3. DOELSTELLING(EN)

De focus van het programma AiG ligt op drie terreinen:

1. De gezondheid van mensen bevorderen en chronische ziekten voorkomen, door een integrale aanpak in de omgeving waarin zij wonen, werken en leren.
2. Preventie een prominente plek geven in de gezondheidszorg.
3. Gezondheidsbescherming op peil houden, nieuwe bedreigingen het hoofd bieden.

Daarnaast beoogt het programma de gezonde levensverwachting van laagopgeleiden substantieel te verbeteren en wordt verbinding gezocht met andere sociale en economische doelen.

Omdat preventie iets is van lange adem en er vaak sprake is van een lange tijdspanne tussen (beleids-)activiteiten en gezondheidseffecten, zijn langjarige doelen opgesteld die in 2030 beoogd worden. Met partners is en wordt afgesproken dat voor elk speerpunt (roken, overgewicht, overmatig alcoholgebruik, bewegen, diabetes en depressie), substantiële verbetering bereikt wordt ten opzichte van hoe de huidige trends zich zouden ontwikkelen naar 2030 toe. Naast deze langjarige doelen zijn per activiteit en per domein resultaten afgesproken, waar mogelijk in outputtermen, die aan het eind van het programma AiG in 2016 behaald moeten zijn.

De resultaten van het programma worden afgezet tegen het niveau zoals dat wordt genoemd in de Volksgezondheidstoekomstverkenning 2014 (RIVM, nulmeting) en zoals die worden verwacht te zijn in 2030 bij gelijkblijvende inzet. Deze VTV wordt vierjaarlijks uitgebracht, waardoor de trends komende jaren gevolgd kunnen worden.

2.4. ORGANISATIE PROGRAMMA AIG

De programma organisatie bestaat uit mensen die vanuit de overheid en private partijen gedetacheerd zijn en heeft de structuur van een netwerkorganisatie. De volgende elementen zijn te onderscheiden:

Partners

De partners zijn allerlei organisaties en combinaties van organisaties die bestaande of nieuwe activiteiten onder de vlag van AiG uit gaan voeren. Dat zijn bijvoorbeeld zorgpartijen, werkgevers en werknemers, natuur- en milieuorganisaties en een groot aantal andere maatschappelijke organisaties. Zij kunnen zich committeren door een *Pledge* te ondertekenen.

Pledges

Met een Pledge betuigen organisaties hun steun aan het programma. Het is een verklaring waarmee de organisaties die de Pledge ondertekenen de verantwoordelijkheid op zich nemen om haar ambities en voornemens in concrete activiteiten en resultaten om te zetten en over de voortgang daarvan te rapporteren. De inhoud van deze Pledge is geheel aan de betrokken partijen, AiG stelt hier geen eisen aan. Het is bedoeld als een plechtige belofte aan de maatschappij, vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Platform
Het platform bestaat uit 22 mensen afkomstig van de partners. Deze mensen vormen de schakel tussen de partijen die een Pledge hebben ondertekend en het programma zelf. Zij delen met elkaar de goede voorbeelden, hun netwerk, ervaringen en kennis en doen dat grotendeels met gebruikmaking van de moderne technologie. Daarmee helpen zij om de impact van het programma te vergroten. Het platform komt ongeveer vier keer per jaar bijeen om de ervaringen te bespreken.

Inspiratoren
De inspiratoren zijn invloedrijke personen die de voortgang van het programma bespreken, die partijen inspireren om activiteiten te ontwikkelen en aanzetten om verbindingen met elkaar te maken. Tweemaal per jaar bespreken zij de voortgang van het programma.

Ambassadeurs
Marjolijn Kamphuis, Carl Verheijen, Pi de Bruijn, Marlou van Rhijn en Juvat Westendorp zijn de vijf ambassadeurs van AiG. Zij geven het programma meer bekendheid door de aandacht en discussie over gezondheid en preventie op gang te brengen.

Programmabureau
Het programmabureau is op 1 juli 2014 formeel van start gegaan en is gevestigd in Amersfoort. Het bestaat uit een manager, ondersteund door twee medewerkers. Gedrieën zorgen zij voor (de aansturing van) de communicatie, monitoronderzoeken, ondersteuning van het platform, inspiratorgroep en ambassadeurs, en de logistieke en organisatorische werkzaamheden van het programmabureau. Elk domein (opvoeding & onderwijs, wijk, werk en zorg) heeft een aanspreekpunt. Deze personen hebben uitgebreide werkervaring in de betreffende domeinen en hebben zelf ook een groot netwerk. Zij zijn voor gemiddeld 2,5 dag per week gedurende een jaar inzetbaar. Zij zijn het eerste aanspreekpunt vanuit het programmabureau voor organisaties in deze domeinen. Daarnaast is gedurende een jaar een medewerker van Samenwerkende Gezondheidsfondsen (SGF) aan het programmabureau uitgeleend, die specifiek meehelpt in het realiseren van verbindingen tussen de domeinen. De totale bezetting komt daarmee op 5 fte (8 personen). Per 1 januari 2015 wordt dit team uitgebreid met een lid vanuit een zorgverzekeraar (voor een dag per week).

Het programmabureau voert geen inhoudelijke projecten uit, dat is aan de partnerorganisaties. De medewerkers van het programmabureau zullen wel helpen verbindingen te leggen tussen organisaties in het onderwijs, de wijk, het werk en in de zorg, zodat goede praktijken breed verspreid worden en de aandacht voor de gezondheid en welzijn van mensen in hun omgeving systematisch vorm krijgt.

Tenslotte is een belangrijke functie van het programmabureau om te inspireren en te faciliteren, bijvoorbeeld met inhoudelijke themasessies en ontmoetingsmomenten voor partners. Samen met VWS monitort het programmabureau de activiteiten van de partners en zij brengen hier jaarlijks een voortgangsverslag over uit.

2.5. BESCHIKBARE MIDDELEN

Het ministerie van VWS stelt in de periode 2014-2016 jaarlijks 1,5 miljoen euro beschikbaar voor het programma AiG. Dit budget dient voor de huisvesting, personele invulling van het programmabureau, de activiteiten van het programmabureau en de communicatieondersteuning (door het RIVM) .

3. VOORTGANGSPROCES EN EERSTE ERVARINGEN

3.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijven we de voortgang van het programma. Aan de orde komt de aanleiding voor partijen om zich te verbinden aan AiG en wat zij als meerwaarde van het programma zien. Vervolgens gaan we in op de netwerkfunctie. Tenslotte behandelen we de interactie tussen partijen en de monitoring en evaluatie van de voortgang van het programma.

3.2. AANTAL GETEKENDE PLEDGES

Inmiddels zijn 149 Pledges ondertekend (1 december 2014). De doelstelling van 100 Pledges in 2014 is ruim gehaald. Vanuit elk domein hebben partijen zich aan AiG verbonden (opvoeding & onderwijs, wijk, werk, zorg en gezondheidsbescherming). Het RIVM heeft een monitor opgezet om de activiteiten te volgen. Het algemene beeld is dat bij het grootste deel van de partnerorganisaties activiteiten op gang komen zoals beoogd.

3.3. KWALITATIEVE KENMERKEN VAN DE PLEDGES

Vaak komen de Pledges voort uit bestaande bewegingen. Het zijn initiatieven en programma's die eerder zijn gestart, zoals Gezonde Stad, Alliantie Gezondheidsvaardigheden, de Gezondheidscheck en Duurzame Inzetbaarheid. Middels een Pledge verbinden de betrokken partijen deze programma's en initiatieven aan AiG. Daarbij vormen de organisaties achter veel van de Pledges zelf ook een netwerk. Deze netwerken geven op lokaal, regionaal en/of landelijk niveau vorm aan programma's en activiteiten.

> *In een van de Pledges voert de gemeente regie over het beleid en de GGD over het proces. Een regionaal gewortelde zorgverzekeraar denkt en doet mee. Verder is een verbinding gelegd met bewoners via verenigingen, het welzijnswerk, het onderwijs en de plaatselijke voetbalclub en sportverenigingen. Vanuit vaak nieuwe combinaties van mogelijkheden van alle partners ontstaan ideeën en voorstellen, initiatieven en activiteiten, programma's en processen. Betrokkenen een open houding naar elkaars werk, naar goede voorbeelden en nieuwsgierigheid naar nieuwe en onverwachte ontwikkelingen van wezenlijk belang is. Zij zoeken het uitdrukkelijk niet in vooraf opgelegde regels, voorschriften of structuren.*

De inzet van de partners in de Pledge is vaak vooral capaciteit, werkkracht en denkkracht. Zij streven naar inpassing binnen bestaande bedrijfs- of beleidsonderdelen van de Pledgehouders. In een enkel geval is er ook daadwerkelijk sprake van financiële impulsen door inzet van elders verworven middelen (van subsidie tot gelden uit het bedrijfsleven).

3.4. AANLEIDING OM MEE TE DOEN

De aanleiding om met bestaande of nieuwe activiteiten en programma's aan te sluiten bij AiG verschilt. De belangrijkste eerste aanleiding is het contact met een van de betrokken ambtenaren van VWS of met het een van de niet-ambtelijke medewerkers van het programmabureau. Het zijn vaak al bestaande contacten. In het contact over AiG komt aan de orde hoe de bewegingen elkaar kunnen versterken en worden ideeën uitgewisseld.

> *"We zijn gevraagd om mee te doen. Dat geeft een momentum om te zeggen: daar doen we aan mee, wij leggen ons er ook op vast."*

> *"Het directe verzoek om aan te sluiten werkt snel, activerend en verbindend. Daar zeg je niet snel nee tegen."*

De werkwijze binnen AiG wordt over het algemeen gewaardeerd. Er is waardering voor het naar buiten treden van de overheid en de interactie met het veld. Het is een werkwijze die niet strak is ingepast in bestaande ordeningen en structuren. De overheid geeft hiermee vorm aan het breed ervaren principe dat gewenst ander gedrag en het uitlokken van nieuwe arrangementen niet zozeer door strakke regels en instituties wordt beïnvloed. Samenwerken in brede netwerken, waarbij partijen zelf verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen, leidt eerder tot maatschappelijke meerwaarde en effecten dan een centraal aangestuurd programma. Voor de insteek van het programma is dus draagvlak.

Juist het brede kader van de beweging AiG is een reden om aan te sluiten. Hiermee kunnen Pledgehouders hun eigen acties verbreden en verdiepen.

> *“We zijn bij AiG aangesloten met plannen die we al hadden, maar hebben ook bekeken of deze door en voor AiG ook meerwaarde hebben. Het vernieuwende zit vooral in het brede en voor een deel nieuwe netwerk”.*

> *“Een Pledge laat niet alleen zien dat je je institutioneel verbindt, maar ook moreel. Daarom is het goed een Pledge te ondertekenen, ook al is hetgeen je doet al volledig in de geest van AiG”.*

AiG geeft ook de mogelijkheid om de inzet op preventie te concretiseren. Er is grote behoefte aan het zichtbaar maken dat gezondheid en preventie belangrijk is, om mensen en organisaties hieraan actief te committeren

Een andere reden om aan te sluiten is om de eigen activiteiten een nieuwe impuls te geven door interactie met andere plannen en activiteiten, zowel vergelijkbare als heel verschillende. Meedoen leidt tot meer, is de verwachting. Meedoen leidt tot nieuwe energie, nieuwe impulsen, nieuwe netwerken, nieuwe aandacht.

> *“Meedoen met AiG heeft toegevoegde waarde in het professionele netwerk én in de relatie met opdrachtgevers”.*

Tenslotte is meedoen met AiG ook ingegeven vanuit de behoefte om niet achter te blijven, om wel in het zicht te blijven, om niet als afhaker te boek te staan, om de goede wil te tonen aan departementen en andere belangrijke connecties. Collega organisaties en concurrenten doen immers ook mee.

3.5. MEERWAARDE VAN MEEDOEN

Aansluiten bij en meebewegen met AiG kan fungeren als surplus op of als een drager van het eigen initiatief. Pledgehouders kunnen het als inspiratie en katalysator ervaren. Pledgehouders geven aan dat zij elementen aan de eigen, oorspronkelijke inzet toevoegen. Dat gebeurt in het proces, door het maken van een Pledge, door de gesprekken in de aanloop naar en de voorbereidingen voor openbare aansluiting en ondertekening. De ondertekenaars zijn daarbij door het programmabureau op nieuwe ideeën gebracht en uitgenodigd om net iets meer te gaan presteren dan de eigen ambitie al in zich draagt. Waar meerdere Pledges bestaande activiteiten en programma’s inbrengen in een Pledge en van daar uit meerwaarde en extra impulsen mogelijk maken, geldt voor anderen dat het formuleren van een Pledge een mogelijkheid is om vernieuwing te initiëren, om anders te gaan werken of om een beginnend samenwerkingsverband te faciliteren en te motiveren.
Ook wanneer een Pledge als intentie is geformuleerd en er nog geen sprake is van concrete beoogde resultaten, is de aansluiting bij AiG het begin van een eigen beweging, van het creëren van ruimte voor nieuwe vormen van denken en werken. De meerwaarde van het (samen)werken binnen een

Pledge is dus niet enkelvoudig te zien aan eindproducten of concrete resultaten, maar ook aan de meerwaarde van andere vormen van samenwerking en voor (een nieuwe) focus op gezondheid.

Deze kenmerken van AiG bieden de kans om het netwerk te verbreden, om acties in heel andere organisaties en domeinen te leren kennen, er van te leren en om zelf ideeën in te brengen; deze werkwijze kan een versnelling in de eigen ambitie brengen.

> *"Het goede is dat het een breed gedragen programma is. Iedereen moet zijn verantwoordelijkheid nemen. Veel mensen zijn nu verbonden, dat is een kracht, maar je moet die relaties goed onderhouden. Je zou moeten zeggen 'na woorden ook daden', dat geldt voor de Pledges maar ook voor de ministeries. Allebei".*
>
> *"AiG is agendasettend, bijvoorbeeld groen en gezondheid. Het bestond al, maar wordt weer wat extra opgetild. Bepaalde dossiers krijgen weer een extra impuls".*

3.6. BETROKKENHEID VAN DEPARTEMENTEN

Bij AiG zijn verschillende departementen betrokken (VWS, EZ, OCW, I&M, BZK en SZW). Van deze betrokkenheid was al sprake tijdens de totstandkoming en vormgeving van het Nationaal Programma Preventie (en vervolgens AiG). Beleidsambtenaren van de departementen maken deel uit van verschillende netwerken en er zijn regelmatig ontmoetingen. De lijnen zijn kort en er is goede toegang tot het hogere ambtelijke niveau (directies, directeuren generaal) en de bewindslieden. Dit betekent dat het mogelijk is om vanuit AiG (bureau en VWS) te schakelen op de verschillende niveaus binnen de ministeries.

3.7. POSITIONERING VAN AIG

Betrokkenen positioneren AiG vooral als ondersteunend aan de eigen beweging. Vanuit die optiek moet AiG vooral herkenbaar zijn voor degenen die de kern vormen van de bewegingen die AiG verbindt of wil verbinden. Dit betekent zichtbaarheid voor de directe stakeholders (zoals de Pledgehouders en niet noodzakelijkerwijs voor de achterliggende doelgroepen (zoals burgers, scholen, werkgevers). Het profileren van AiG richting de achterliggende doelgroep schept verwarring, omdat niet duidelijk is hoe het zich verhoudt tot reeds bestaande initiatieven.

Veel betrokken partijen hebben de voorkeur om binnen de eigen activiteiten gebruik te maken van begrippen en woorden die meer expliciet maken waar de eigen activiteiten uit bestaan. In de praktijk het eigen vocabulaire of de titel van een ander, reeds lopend programma gehanteerd en niet AiG. Daardoor zijn reeds bekende en/of sectorspecifieke aansprekende programma's en titels als Gezonde Schoolvignet, I-slim, Mentaal Fit, Fysiek Fit, Duurzaam Inzetbaar, Psycho-sociale Belastbaarheid, Frisse Lucht.

3.8. KENNISDELING EN NETWERKVORMING

Centrale functies van AiG zijn kennisdeling en netwerkvorming. Hiertoe zijn bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd, onderlinge ontmoetingen gearrangeerd en is een digitaal platform (website) opgezet.

Een belangrijk netwerkmoment was de startbijeenkomst van AiG (februari 2014). Dit was een goed bezocht congres met een duidelijke en zichtbare betrokkenheid van verschillende departementen, bewindslieden en sleutelpersonen uit het veld. Deelnemers namen kennis van elkaars initiatieven. Het congres gaf gelegenheid voor onderlinge ontmoetingen en uitwisseling. Vrijwel alle geïnterviewden waren enthousiast over deze bijeenkomst.

“Normaal ken je bij een congres ongeveer 70% van de aanwezigen, bij deze startbijeenkomst was het anders. Een groot deel van de deelnemers was nieuw, er waren mensen uit andere werelden aanwezig. Daarin zit een belangrijke toegevoegde waarde van AiG. Deelnemers waardeerden dit ook”.

“Van mijn collega’s heb ik veel positieve reacties gehad over het congres. Ik vind dat AiG dit heel goed doet. Als ze het verbindende en inspirerende vast weten te houden ontstaat veel beweging”,

Vervolgens zijn gedurende het jaar kleinere bijeenkomsten georganiseerd en is aangehaakt bij congressen waarbij een moment ingelast om nieuwe Pledges te ondertekenen.

Respondenten waarderen deze activiteiten en zien tegelijkertijd vrijwel allemaal de noodzaak om in de vervolgfase de verbindende en inspirerende rol nog nadrukkelijker vorm te geven. Vooral de verbinding tussen de domeinen Wonen, Werk, Zorg en Wijk en een intensievere koppeling tussen (programma’s van) meerdere departementen vragen daarbij aandacht. Zij doelen daarbij op het meer en zichtbaarder fungeren van het AiG bureau als inspirator, intermediair en facilitator. Het gaat om de beweging actief te houden. Om zichtbaar te maken wat er overal gebeurt en wat (neven)effecten zijn. Respondenten adviseren om daarbij methoden te gebruiken die leiden tot interactie en versnelling, tot concrete uitwisseling en samenwerking. In de komende periode kan het bureau nog meer inzetten op het leggen connecties tussen de verschillende domeinen; Pledges inspireren en uitdagen tot domein-overstijgende samenwerking, koppelen van mensen, organisaties en activiteiten.

“In zo’n grote bijeenkomst met veel spelers kun je wat neerzetten. Daarna is het goed om in wat kleinere verbanden activiteiten te verdiepen, uit te werken en spelers te activeren”.

“Op een thema als voeding en zorg kun je samen met het AiG bureau een ronde tafelsessie organiseren, zoals die bij bewegen is geweest. Er zijn zoveel partijen mee bezig. Zet die bij elkaar, dit kan wat versnelling opleveren. Dat kan ook via de Pledges”.

Tenslotte vinden respondenten dat de AiG website kennisdeling en netwerkvorming nog beter kan ondersteunen. Nu staan op de site veel teksten. Op de site kunnen nog meer interactieve digitale mogelijkheden komen, zoals een interactief chatforum en een actuele zoek-, vind- en voorbeeldfunctie, waarbij op speerpunten en deelonderwerpen makkelijk informatie en contacten te vinden zijn.

3.9. INTERACTIE TUSSEN OVERHEID EN VELD

De interactie tussen overheid en veld kwam als een belangrijk thema uit deze voorstudie naar voren. Het gaat om interactie over zaken als de inrichting van het publieke domein, financiering en wet- en regelgeving. Deze factoren zijn van invloed bij de inzet op preventie en gezondheid. Ze kunnen belemmerend of juist faciliterend zijn. Daarmee spelen ze ook een rol in het behalen van de doelstellingen van AiG.

Respondenten vinden het wenselijk dat AiG de interactie tussen de overheid en het veld faciliteert, waarbij veldpartijen de overheid nog nadrukkelijker confronteren de belemmeringen waar zij tegenaan lopen.

“Je kunt vanuit het perspectief van effectieve preventie en met een gezondheidsbril veel meer de spiegel voorhouden aan de ministeries. Met een coalitie van partners kun je laten zien waar je tegenaan loopt met je Pledge. Hierover kun je een gesprek arrangeren tussen

programmabureau, een aantal beleidsambtenaren en Pledgeondertekenaars. Betrek ook inspiratoren. Vervolgens is de vraag wat nodig is om belemmeringen weg te nemen. Daarover kun je met elkaar een strategie uitzetten".

Het idee is dat de overheid, onder de impuls van een maatschappelijke beweging, nog meer onderdeel wordt van de beweging. Deze ontstaat doordat het veld een kritische massa vormt en zelf concreet aangeeft waar ze tegenaan loopt en de overheid aanspreekt op haar rol. In de dialoog die vervolgens ontstaat kan de overheid op haar beurt het veld aanspreken.

Een paar respondenten vanuit zowel de overheid als het veld maken vergelijkingen met andere instrumenten. Zoals 'Green Deals', waarbij de Rijksoverheid afspraken maakt met bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De bijdrage van de overheid in een green deal kan bijvoorbeeld liggen in het weghalen van juridische hobbel of het aanpassen van een verordening. Andersom kan de overheid ook doelstellingen afspreken met bijvoorbeeld bedrijven.

"Bij de responsability deals in Engeland kijken verschillende partijen hoe je afspraken maakt in maatregelen en wetgeving. Dus de beïnvloeding de andere kant op, van veld naar overheid. Die route zie ik nog niet bij AiG".

In de opzet van AiG is bewust gekozen om (nog) niet met dit soort instrumenten te gaan werken en te kiezen voor Pledges. Pledges geven meer ruimte en vormen een minder grote drempel om aan te sluiten en om een brede beweging op gang te brengen. In een later stadium van het programma en in bepaalde situaties kan een instrument als Green Deals wel nuttig zijn.

3.10. EVALUEREN VAN PRESTATIES EN EFFECTEN

Net als voor AiG is het evalueren en het zichtbaar maken van resultaten ook voor de Pledgehouders ingewikkeld. De call van ZonMw om de Pledges te evalueren wordt in dat opzicht positief gewaardeerd. Een dergelijke evaluatie kan ook weer stimulerend werken voor de eigen beweging en om te leren van de eigen aanpak. Belangrijk is een balans tussen standaardindicatoren en wat daadwerkelijk gebeurt bij bijvoorbeeld een scholier.

Goed verwachtingenmanagement richting politiek is van belang. De termijn van evalueren is kort, het programma is relatief kort op dreef. Wel kunnen tussentijdse resultaten zichtbaar worden door te monitoren op indicatoren die het surplus van AiG laten zien, bijvoorbeeld door het etaleren van verassende verbindingen en programma's, het *vertellen* van ervaringen en resultaten als illustratie van het *tellen* van activiteiten en betrokken partijen, door de meerwaarde van samenwerking in AiG-verband expliciet te benoemen in de verantwoording en verslaglegging van de Pledges.

3.11. CONCLUSIES

Het programma is krachtig van start gegaan met een conferentie. Deze conferentie liet zien dat er een stevig draagvlak voor het programma is vanuit de bewindslieden en dat partijen uit veel verschillende domeinen zijn aangehaakt. Het proces van uitbreiding verloopt volgens plan. Op 1 december waren 149 Pledges ondertekend, daarmee is de jaardoelstelling van 2014 ruim behaald.

Plegdes komen voort uit bestaande initiatieven en bij veel Pledges zijn meerdere partijen betrokken, die zelf ook weer een netwerk vormen. Redenen die partijen noemen om zich aan te sluiten bij AiG zijn: de brede beweging en het netwerk; het biedt de gelegenheid om de eigen inzet op preventie te concretiseren; het helpt om partners in het eigen netwerk te committeren; het programma

enthousiasmeert en geeft een impuls aan de eigen beweging; door aan te sluiten laat je zien dat je niet achterblijft.

Met de aansluiting voegen partners iets toe aan de eigen beweging. Bij het opstellen van de Pledge formuleren partijen extra activiteiten en doelen. Ook bij Pledges waar beoogde resultaten nog niet heel concreet zijn geformuleerd, kan sprake zijn van een belangrijke stap vooruit. Daarbij is aansluiting bij AiG het begin van een eigen beweging, en een nieuwe manier van denken en werken met een focus op gezondheid

Nu het netwerk grotendeels staat en veel partijen gemobiliseerd zijn, is naast verdere uitbreiding een nog stevigere inzet nodig op verbinding en inspiratie. Het gaat om de verbinding tussen de domeinen en tussen programma’s. Het is van belang om de beweging actief te houden en om zichtbaar te maken wat er overal gebeurt en wat (neven)effecten zijn.

AiG kan de interactie tussen het veld en de overheid nog meer stimuleren. Onderwerpen daarbij zijn: inrichting van het publieke domein, financiering en wet- en regelgeving. Deze factoren zijn van invloed bij de inzet op preventie en gezondheid. Ze kunnen belemmerend of juist faciliterend zijn. Daarmee spelen ze ook een rol in het behalen van de doelstellingen van AiG.

4. VERONDERSTELDE WERKING VAN ALLES IS GEZONDHEID…

4.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de veronderstelde werking van AiG. We spiegelen deze aan hetgeen al bekend is over dergelijke benaderingen. Het is immers niet de eerste keer dat de overheid een netwerkbenadering hanteert en ook los van de overheid werken organisaties steeds meer met elkaar samen in netwerkverband. Vanuit deze ervaringen zijn lessen opgetekend die nuttig kunnen zijn voor AiG.

Dit is vooral een reflectiehoofdstuk. De vraag is hoe de veronderstelde werking en de inzet tot nu toe zich verhoudt tot hetgeen bekend is. Doel is om daarmee te beoordelen of het programma goed in de steigers staat en te identificeren welke aandachtspunten er nog zijn.

4.2. VERONDERSTELDE WERKING

Het programma AiG hanteert een netwerkbenadering waarbij een breed scala aan stakeholders betrokken wordt. Doordat stakeholders hun doelstellingen en inzet zelf invullen, is de gedachte dat het ook echt iets van hen zelf is.

Stakeholders bepalen zelf aan welke doelstelling en resultaten zij zich verbinden. De aanname is dat een dergelijke benadering enthousiasmerend, mobiliserend (viral) en verbindend werkt. Stakeholders haken uit eigen beweging aan en dat stimuleert andere partijen om ook deel uit te maken van de beweging. Daarmee is sprake van een iteratief proces. De rol van de overheid is terughoudend, maar wel verbindend en stimulerend.

4.3. KENNIS OVER SAMENWERKING NETWERKVERBANDEN EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Over de samenwerking in een netwerkverband van organisaties en over overheidssturing in netwerkverbanden zijn verschillende studies verschenen. Bekend is wat werkzame elementen en aandachtspunten zijn bij deze manier van samenwerken. In deze voorstudie hanteren we twee perspectieven op AiG. Ten eerste het werk van Kaats en Opheij[1] over 'leren samenwerken tussen organisatie'. Ten tweede de samenvattende visie van Van der Steen, Peeters en Twist op overheidssturing in een netwerksamenleving[2] .

4.3.1. Samenwerken tussen organisaties in netwerken (Kaats en Opheij)

Kaats en Opheij geven een goed overzicht van wetenschappelijke kennis over- en praktijkervaringen met het samenwerken tussen organisaties.

Succesfactoren bij samenwerking

Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen. Belangrijke elementen zijn:

- Gedeelde ambitie (wat is de gedeelde ambitie van partners, waar gaan ze voor?) Een gezamenlijke ambitie bindt partners. Het moet een ambitie zijn die van betekenis is voor de betrokken mensen en organisaties. Het moet in het verlengde liggen van de strategie van ieder van de organisaties.

---

[1] Kaats, E. Opheij, W.

[2] Steen, M. van der. Peeters, R. Twist, M. van. De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. Februari 2010.

- Recht doen aan belangen (wat zijn de belangen van elke partner?) Iedereen heeft belangen en in de samenwerking gaat het erom recht te doen aan die belangen. Als dat niet gebeurt haken partijen af. Het is dus belangrijk om zicht te hebben op de belangen van partijen. Wat zijn onderwerpen waarop samenwerking zou kunnen afketsen. Hoe krijg ik een goede dialoog op gang?
- Goed persoonlijk samenwerken (leiderschap, vertrouwen). Bij samenwerking gaat het zowel om inhoudelijke argumenten als om persoonlijke verhoudingen en relaties. Samenwerking is altijd een samenspel van mensen die iets willen bereiken.
- Professioneel organiseren (is het netwerk professioneel georganiseerd?). Ieder samenwerkingsverband moet je goed en professioneel organiseren. Hoe geef je de besturing en structuur van het samenwerkingsverband het best vorm? Hoe zorg je voor draadkracht in het samenwerkingsverband?
- Betekenisgevend proces (goede stappen, goede volgorde, win-winproces, in dialoog). Een belangrijke vraag bij samenwerkingsverbanden is hoe je het aanpakt. Bij het ontwikkelen van een betekenisgevend proces gaat het om vraagstukken als: hoe kunnen we de goede dingen op het goede moment doen? Hoe komen we op een goede manier in gesprek en tot overeenstemming? Welke rol heeft eenieder daarbij en wie heeft de procesregie?

Verkennend samenwerken
AiG heeft veel kenmerken van verkennend samenwerken (Kaats, van Klaveren, Opheij 2005).
"Bij verkennend samenwerken zoeken organisaties, die zich voor een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht gesteld zien, elkaar op en werken samen om hun eigen kennisniveau te vernieuwen. Door ervaringen en kennis uit te wisselen leren organisaties van elkaar. Partijen zijn niet exclusief aan elkaar verbonden en zijn in hun samenwerking gelijkwaardig".

> *"In een verkennende samenwerking zijn de partijen met elkaar aan het exploreren. Een vastomlijnd resultaat is er niet; er is hoogstens een katalyserend thema".*

"Wel is er behoefte aan een ondergrens van hygiëne in de samenwerking en die is te vinden in de vorm van spelregels. Vaak is in een verkennende samenwerking geen natuurlijke aandrang om spelregels te bepalen, maar de ervaring leert dat het bijdraagt aan de hygiëne en de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie".

> *"De genoemde losheid van een verkennende samenwerking heeft als tegenkant dat binding en verbinding soms lastig zijn te organiseren. Het is daarom van belang om zorg te dragen voor goede interactie. Voor de moderator van de verkennende samenwerking is dat een toppriortiteit". Het programmabureau van AiG kunnen we zien als moderator.*

Procesgerichte regie
Landman en Muller (2006) onderscheiden vier verschillende regierollen. De procesgerichte rol komt het meest overeen met kenmerken van AiG.
"Het procesgerichte type regie is effectief in een situatie die wordt gekenmerkt door zwakke relaties tussen de betrokken organisaties en door weinig mogelijkheden om andere organisaties te sturen. Doordat de rol van de betrokken organisaties onduidelijk is, valt er niet te expliciteren.

> *De regierol heeft een sterk facilitair karakter (uitnodigen, inspireren, ondersteunen, ruimte geven, doelen zoeken) gericht op wederzijdse aanpassing en het stimuleren van ontmoetingen.*

Het procesmatige karakter van de rol heeft tot gevolg dat de uitkomst van beleidsprocessen onzeker is. De procesgerichte regisseur is verantwoordelijk voor de beleidsvorming, maar kan het resultaat niet beïnvloeden. Dit is de sterke kant van dit type regie: het pragmatische karakter kan zorgen voor sturing zonder feitelijke sturingsmogelijkheden. De zwakke punten van dit type regie: er kan gemakkelijk een situatie ontstaan waarin heel veel wordt gepraat, maar heel weinig wordt gedaan. In de tweede plaats bestaat het gevaar dat iedereen gewoon zijn eigen gang gaat ondanks de leuke gesprekken".

4.3.2. Overheidssturing in een netwerksamenleving (Steen, Peeters, Twist)

Van der Steen, Peeters en Twist zijn verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij hebben verschillende (o.a. wetenschappelijke) publicaties op hun naam rond overheidssturing. Zo hebben zij onder meer de Wijkaanpak geëvalueerd. In opdracht van het ministerie van VROM (Wonen Wijken en Integratie) hebben zij een goed gedocumenteerd essay geschreven over overheidssturing in een netwerksamenleving[3]. Zij beschrijven treffend wat aandachtpunten zijn, daarom hebben wij hier een aantal citaten letterlijk opgenomen:

> *"Het uitgangspunt van maatschappelijke sturing is dat de overheid probeert om maatschappelijke veerkracht en maatschappelijke dynamiek zoveel mogelijk te faciliteren en mogelijk te maken. Maatschappelijke actoren zijn dan in belangrijke mate zelf actief en verantwoordelijk voor probleemoplossing. Mogelijk ook zelfs voor de definitie van het probleem. Een dergelijke vorm van sturing, en de overheidsrol die daarbij past, is te typeren als een optreden in betrokken bescheidenheid".*

"Betrokken bescheidenheid wil zeggen, wél betrokken en verantwoordelijk, maar zonder een invulling van die betrokkenheid op een manier die maatschappelijke dynamiek verdringt. Wel oplossen, maar niet overnemen van een probleem. Dat brengt wel met zich mee dat de overheid ook een bepaalde mate van 'openheid' moet toelaten als het gaat om de beoogde uitkomsten. Het benutten van maatschappelijk potentieel is niet hetzelfde als het overlaten van de uitvoering van hetgeen door de overheid bedacht is aan maatschappelijke partijen. In een netwerksetting zijn de verhoudingen horizontaler: ook maatschappelijke partijen hebben invloed op de aanpak en de uitkomst, en willen (begrijpelijkerwijs) hun belangen daarin weerspiegeld zien. Dat is ook exact de prikkel voor die partijen om mee te werken"

> *"Een optreden dat meer overlaat aan de maatschappelijke actoren moet buitengewoon krachtig zijn. Kwalitatief sterk, met een bijzonder vermogen om dynamiek op gang te brengen, te richten en waar nodig (bij) te sturen".*

"Een krachtig optreden betekent, per onderwerp op maat ingezet, een combinatie van regelen op hoofdlijnen, loslaten, kaders stellen en mogelijk ook op punten heel direct interveniëren, bijvoorbeeld door middel van handhaving, facilitering en sanctionering".

"Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de organisatie – voorbij verkokering, verschuiving van het zwaartepunt naar de randen van organisatie waar de interactie met de buitenwereld plaatsvindt."

---

[3] Steen, M. van der. Peeters, R. Twist, M. van. De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. Februari 2010.

“Verbindingen aangaan, creativiteit, oog voor de loop van het spel, procesmanagement, het zoeken naar onverwachte ontmoetingen en het productief maken van verbindingen tussen partijen”

“Dergelijke competenties zullen op termijn de rol van de klassieke beleidsmaker vervangen. Het vermogen om met relevante partijen productieve verbindingen aan te gaan, soms onverwachte allianties te smeden en partijen bij elkaar te brengen, wordt daarmee cruciaal. Dat betekent onder meer dat beleidsrealisatie minder vanuit de kern van de organisatie komt en zich naar de randen verplaatst”.

“Sturing vindt dan plaats in de interface van de organisatie: in de relatie van het ‘binnen’ met actoren ‘buiten’. Dus letterlijk aan de grenzen van de organisatie. Het gebied ‘tussen’ het bestuur/beleid en het ‘veld’ wordt belangrijker”.

“Dat betekent bijvoorbeeld dat er professionals zijn die de doelstelling van de bewindspersoon ‘meenemen’ naar buiten en daar ter plekke met volgens hen relevante actoren verbinding aangaan. Dat impliceert handelingsruimte, beoordelingsvermogen, strategisch inzicht en politiek-bestuurlijke gevoeligheid”.

Het pleidooi in het essay is dat er op de grens van binnen en buiten ‘iets’ moet zijn dat bevoegd én bekwaam is om te handelen volgens de wetten en regels van én de bureaucratie én de buitenwereld. Zo ontstaat een soort ‘tussenwereld’.

Nadruk op procesrol en overtuigingskracht
“Ondanks de verschillende invulling die tussenfuncties kunnen krijgen, al naar gelang de specifieke behoefte waarvoor ze zijn ingesteld, zijn het steeds procesfuncties. Dat wil zeggen: ze verbinden op de achtergrond en niet vanuit een ‘eigen’ inhoudelijke rol. En het zijn functies die steeds proberen om te functioneren op basis van ‘kracht zonder macht’: zonder veel formele bevoegdheden of doorzettingsmacht, zonder een grote organisatie, zonder een hiërarchische positie, maar juist vanaf de zijlijn, op basis van gezag, verbindend vermogen en toegang tot verschillende gremia. Partijen zullen niet meer door inzet van geld ‘overtuigd’ moeten worden om belangen na te streven die in lijn liggen met het overheidsbelang – bijvoorbeeld het opknappen van een wijk– maar zullen op een andere manier daarvan overtuigd dienen te worden”.

Netwerksturing leidt tot een ander type prestaties
Netwerksturing heeft als consequentie dat het andersoortige prestaties oplevert en dat veel van de ‘inspanningssuccessen’ (daadkracht door een groot budget vrij te maken; een organisatie oprichten; een stevige uitspraak in de media doen) achterwege blijven. De prestaties hebben een ander karakter, niet minder succesvol, maar wel moeilijker uit te leggen. Netwerksturing vereist een andere manier van het politiek en bestuurlijk (en openbaar) vieren en verantwoorden van andersoortige prestaties en inspanningen.

4.4. REFLECTIE
In het vorige hoofdstuk concludeerden we al dat het programma AiG goed in de steigers staat. Dit hoofdstuk laat zien dat de opzet sterk in lijn met wat bekend is over het samenwerken in netwerkverband en over de overheidsrol in een dergelijke constellatie.

De aanpak van AiG is in lijn met bestaande inzichten qua rol van de overheid (netwerken, faciliteren, inspireren, informeren, prikkelen), de positie van het programmabureau en het kaliber van de betrokken inspiratoren, ambassadeurs en platformleden.

Het programmabureau is letterlijk en figuurlijk buiten het ministerie geplaatst (in Amersfoort). Voor het bureau zijn mensen aangetrokken die met verschillende netwerken aan de slag gaan. Deze mensen hebben ook het profiel om dit te bewerkstelligen (jarenlange ervaring in de betreffende domeinen, senioriteit, groot netwerk).

De ambitie van de aangehaakte partijen ligt primair bij de eigen beweging, AiG is van secundair belang .AiG biedt veel ruimte voor deze belangen. Partijen kunnen zich daardoor goed aan het programma verbinden. Het katalyserende thema: ‘Alles is Gezondheid…’ werkt goed. In de vorm van Pledges zijn spelregels bepaald. Partners verbinden zich, doen een belofte aan zichzelf en de maatschappij en evalueren zelf de voortgang.

Uit deze reflectie en op basis van de bevindingen uit de voorstudie (vorige hoofdstuk), zijn er wel duidelijke aandachtspunten. Het is van belang om in de komende fase vooral aandacht te besteden de interactie en verbinding tussen de verschillende partijen (activeren van het netwerk). In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het programma staat goed in de steigers. Een groot aantal partijen is betrokken. In de opzet van het programma zijn condities gecreëerd die passen bij actuele inzichten over effectieve netwerkbenaderingen en de rol van de overheid in een netwerksamenleving. Hiermee zijn ook goede condities gecreëerd voor het bereiken van resultaten en effecten.

5.1. AANDACHTSPUNTEN

Het accent bij de activiteiten vanuit AiG heeft tot nu toe sterk gelegen op het uitbreiden van Pledges en het opbouwen van het programma. In de volgende fase is het van belang om, naast uitbreiding, meer nadruk te leggen op de onderlinge verbinding en de netwerkfunctie van AiG. Het potentieel dat veel partijen voor hun eigen beweging zien, moeten ze kunnen verzilveren. De kunst is om dit te bewerkstelligen zonder dat bal hiervoor geheel bij het AiG bureau en bij VWS komt te liggen. Juist in de (netwerk)verbinding zit ook het mobiliseren van partijen. Ze moeten geprikkeld worden (door elkaar en door het bureau) om bij te dragen aan het surplus van AiG.

Verwachtingen van betrokken partijen hebben nu vaak nog betrekking op de rol van VWS en het programmabureau, minder op wat partijen voor elkaar kunnen betekenen en hoe ze elkaar kunnen bekrachtigen en stimuleren (zonder de tussenkomst van het bureau). Deelnemers zien het programma AiG nog als faciliteit en het programmabureau als een ondersteunende kern. De verwachting is dat het programmabureau nog meer inzet op:

- Mobiliseren en verbinden van betrokken partijen (ministeries, partners, ambassadeurs, leden platform en leden inspiratorengroep). Het betreft ook het verbinden van domeinen. Het bureau is hiervoor de meest aangewezen partij vanuit het inzicht- en overzicht in de verschillende aangesloten netwerken.
- Interactie organiseren tussen overheid en het veld over belemmeringen in financiering, wet- en regelgeving. Het bureau kan dit doen vanuit haar positie tussen de overheid en het veld. Doel is daarmee beleidsveranderingen te stimuleren die een effectieve inzet op gezondheid bevorderen.
- Van elkaar leren. Pledges vormen zelf ook weer een beweging en een netwerk. Het programma kan voor meerwaarde zorgen door van elkaar te leren en elkaar te stimuleren. Wat kun je samen doen om meer effect te bereiken. Evaluatie, monitoring en het opdoen van kennis over netwerkbenadering vormt hierin een belangrijke functie.

5.2. AANBEVELINGEN

Onze aanbevelingen zijn specifiek gericht op de invulling van de intermediaire rol van het programmabureau. We geven een aanbevelingen voor het stimuleren van interactie en het nog meer verbinden van de aangesloten netwerken.

1. *Organiseer inspirerende ontmoetingen*

Breng partijen bij elkaar. Gezamenlijke acties kunnen uitmonden in versnelling en verhoging van het maatschappelijke rendement. Het programmabureau heeft door haar grote netwerk veel kennis van ideeën, van wensen en mogelijkheden. Dit zijn ideeën waar Pledgehouders niet altijd zelf op komen, mogelijkheden die niet meteen voor de hand liggen.

2. *Bepaal met een aantal partijen een strategisch doel en een strategisch plan*

De surplus en kracht van AiG ligt in het netwerk. Aan het programma zijn invloedrijke personen en partijen verbonden (veldpartijen, ambassadeurs, inspiratoren, bewindslieden). Verbind een aantal van

deze personen en partijen aan een aantal speerpunten en strategische doelen, iets dat de beweging van AiG verder kan helpen of voor een doorbraak kan zorgen rond een bepaald dossier. Verbind aan het strategische doel een gezamenlijke aanpak.

3. *Stimuleer digitale uitwisseling*

Maak de website tot een platform voor uitwisseling en slim samenwerken. Zorg steeds voor actuele namen, adressen, contactgegevens en zichtbaarheid van specifieke kenmerken. Open een chat-forum voor aangesloten organisaties en andere betrokkenen, niet alleen voor communicatie met het programmabureau maar vooral ook voor de Pledges onderling. Door meerdere zoekwoorden te koppelen aan de verschillende Pledges kan de site een digitale bron van kennisdeling zijn. Knoop partijen zo ook digitaal aan elkaar.

4. *Communiceer slim en onverwacht, opvallend en inspirerend*

Laat je zien, laat van je horen, breng reuring te weeg, prikkel, adresseer en daag uit – ook met de communicatiemiddelen en uitingsvormen.

5. *Maak resultaten zichtbaar*

De komende periode van AiG is het van belang om een manier te zoeken die niet alleen de ambitie in de Pledge zichtbaar te maken. Focus op voortgang communiceer over positieve resultaten en ‘best practices’. Het belangrijkste doel van deze voortgangsinformatie is om de beweging steeds weer impulsen te geven, om de acties van Pledges van zich te laten spreken, om de initiatieven vooruit te helpen en de Pledgehouders bij de les te houden. Het idee is om daarmee over de grenzen van domeinen, bedrijven, organisaties en overheden heen vernieuwingen en verbindingen te stimuleren, uit te dagen en aan te jagen.

6. *Denk na over het vervolg op het programma*

Het programma loopt t/m 2016. Vooralsnog is gekozen voor een pioniersbenadering, waarin weinig is vastgelegd in structuren en regels en vooral is ingezet op het mobiliseren van partijen en handelen naar bevinden. Dit werkt goed en is er geen reden om naar een andere vorm te gaan. Het is wel van belang om goed te blijven monitoren of deze opzet ook op termijn nog functioneert en hoe te bepalen hoe je de aanpak AiG het best kunt verankeren. Wij verwachten dat het najaar van 2015 hiervoor een goed moment is. Dan is duidelijk of de verbindende en stimulerende aanpak ook tot resultaten leidt.

BIJLAGE: AANPAK VOORSTUDIE

De aanpak van de voorstudie bestond uit drie fases:

- Fase 1: In kaart brengen uitgangspunten programma en de inzet van het bureau
- Fase 2: Onderzoek onder stakeholders
- Fase 3: Analyse en rapportage

Fase 1: In kaart brengen van uitgangspunten programma en inzet bureau
Deze fase bestond uit twee onderdelen, deskresearch en een groepsinterview met het bureau van AiG.

Deskresearch
Activiteiten:

- Analyse van Kamervragen en –antwoorden naar aanleiding van de brief van VWS aan de Tweede Kamer (11 oktober 2013) over NPP. Analyse van correspondentie van VWS met de Tweede Kamer over NPP/AiG. Hiermee kijken we vooral naar de uitgangspunten van het programma.
- Analyse van de Pledges (o.a. datum ondertekening Pledge, doelstelling, betrokken partijen, type activiteiten), (in samenwerking met RIVM)
- Doornemen van documenten die beschikbaar zijn bij AiG, zoals agenda's van bijeenkomsten, deelnemerslijsten, verslagen, notities.

Groepsinterview met bureau AiG
De overall agenda was als volgt:

- Opzet van de voorstudie. Voor de bijeenkomst kregen de deelnemers de opzet en het conceptanalysekader. Doel van dit agendapunt was te zorgen dat de voorstudie goed aansluit bij de primaire gebruikers van de resultaten (VWS en programmabureau). Het programmabureau kon aandachtspunten inbrengen. Deze hebben we verwerkt in de definitieve aanpak.
  Een belangrijke aanvulling van Marc Roosenboom op het concept analyse kader, was het aandragen van het essay over overheidssturing in een netwerksamenleving[4].
- Reconstructie van opzet van AIG en van activiteiten. Dit hebben we verdeeld in de volgende fases:
  - Ideevorming voor NPP/AiG (periode tot oktober 2013). Reconstructie van hoe het programma tot stand gekomen.
  - Voorbereidende activiteiten voor AiG (voorbereiding Pledges, eerste bijeenkomsten met inspiratiegroep, ambassadeurs, platform), opzet van het AiG bureau (periode tot 1 juli 2013).
  - De voorgenomen activiteiten. Wat is de strategie voor de komende periode. Hoe gaat het bureau verder aan de slag.

Deelnemers aan het groepsinterview waren:

- Sonja Bleuland van Oordt-Droge – hoofd programmabureau
- Hans Christiaanse – account Opvoeden en Onderwijs
- Marc Roosenboom – account Zorg
- Margriet de Jager – account Wijk

[4] Steen, M. van der. Peeters, R. Twist, M. van. De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. Februari 2010.

- Cas Hoogbergen – account Werk
- Eleanne Plaizier –medewerker programmabureau
- Karin Bos – medewerker programmabureau

Fase 2: onderzoek onder stakeholders
Het doel van deze fase was inzicht te krijgen in de beweging die tot stand komt met de inzet van AiG. Daartoe interviewden de volgende groepen stakeholders:

- Departementen. AiG heeft een kabinetsbrede aanpak. Hier is de vraag of en hoe departementen zijn aangehaakt bij het programma, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- Pledgehouders. In fase 2 heeft deskresearch plaatsgevonden. In deze fase gaan we met interviews bij tien Pledgehouders in op de beweging die met de Pledge in gang is gezet.
- Overige stakeholders. Naast de departementen en de Pledgehouders zijn nog andere stakeholders relevant, bijvoorbeeld leden van het platform en de inspiratiegroep.

Interviews met departementen
Bij vijf ministeries interviewden we beleidsambtenaren en afdelingshoofden. Het betreft de volgende ministeries:

- Ministerie van VWS
  - Directie Publieke Gezondheid
  - Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie
  - Directie Sport
  - Directie Curatieve zorg
  - Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu
- Ministerie van EZ
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschap
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Interviews met Pledgehouders
Bij een selectie van tien Pledgehouders interviewden we de accountmanager. Met accountmanager doelen we op degene die operationeel en tactisch verantwoordelijk is voor het nakomen van de Pledge.

In fase 2 maakten we een selectie van tien Pledgehouders. Dit deden we op basis van de volgende criteria:

- Goede spreiding tussen de domeinen (scholen en opvoeding, arbeid en gezondheid, wonen en leven in gezonde wijk en omgeving, zorg, gezondheidsbescherming[5])
- Goede spreiding tussen type partijen (gemeenten, commerciële partijen, zorgverzekeraars, kennisinstituten, brancheorganisaties, gezondheidsfondsen, beroepsorganisaties, rijk).
- Kans op succes. We selecteren drie Pledges waarvan het bureau inschat dat de kans op succes groot is. Doel is om hiermee met de voorstudie een goede indruk te verkrijgen van hoe de beoogde werking in praktijk vorm krijgt.

Andere stakeholders
Naast de al genoemde stakeholders vijf extra interviews afgenomen bij stakeholders uit de groep van inspiratoren en platformdeelnemers. We selecteren deze laatste groep stakeholders in de loop van fase 2 en fase 3.

---

[5] Indien van toepassing

Fase 3: Analyse en rapportage
Analyse en rapportage vindt plaats op basis van het analysekader. We beschrijven AiG als netwerkbenadering, laten zien waar nog aandachtspunten en aangrijpingspunten liggen. Van daaruit geven wij aanbevelingen.

Begeleiding van de voorstudie
Voor de voorstudie hebben we een begeleidingsgroep ingesteld. Deze bestond uit de volgende personen: Deze is drie keer bij elkaar gekomen.

- Bij aanvang, om de opzet van de voorstudie te bespreken.
- Tussentijds, om de eerste indrukken en resultaten te bespreken.
- Aan het eind, om de eerste conceptrapportage te bespreken.

Deelnemers aan deze bijeenkomsten waren (in wisselende samenstelling):

- RIVM: Mathijs van den Berg, Coosje Dijkstra
- VWS: Sonja van Bleuland van Oordt-Droge, Lejo van der Heiden, Karin Bos, Jack Hutten
- ZonMw: Jeanet Bruil en Gabriëlle Zwinkels